

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00123 vom 10. Juli 2008

ZH Verwaltungsgericht, 2008-07-10, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2008.00123](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2008.00123)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00123 du 10 juillet 2008

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2008.00123 del 10 luglio 2008

## Regeste

Nutzungsplanung | Begründungsanforderungen an Gemeindeversammlungsbeschluss über Nutzungsplan (Die Gemeindeversammlung lehnte einen Antrag des Gemeinderats ab, die Baubegrenzungslinie auf zwei Grundstücken zurückzusetzen. Der dagegen erhobene Rekurs wurde abgewiesen. Die Beschwerdeführenden rügen die Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör mangels Begründung des Gemeindeversammlungsbeschlusses.) Nichteintreten auf die Beschwerde der Beschwerdeführerin 1, da sie durch den abweisenden Rekursentscheid mangels Beteiligung am Rekursverfahren nicht berührt ist (E. 1.2). Kognition der Baurekurskommissionen und des Verwaltungsgerichts (E. 2). Ein allfälliger Begründungsanspruch kann sich nur auf Art. 29 Abs. 2 BV in Verbindung mit Art. 33 RPG stützen. Es ist fraglich, ob die Nutzungspläne in gleichem Mass begründet werden müssen wie Verfügungen der Verwaltungsbehörden. Da die Einzelheiten eines Nutzungsplanes in hohem Masse im Planungsermessen der Gemeinde liegen, die Entscheide mehr grundstück- als personenbezogen motiviert sind und damit einen eher fernen Bezug zum Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV aufweisen, können hier nicht die gleichen Anforderungen wie im Einbürgerungsverfahren gestellt werden. Es muss genügen, wenn die Motive des kommunalen Entscheids erst in einem allfälligen Anfechtungsverfahren vorgebracht werden (E. 3.2). Der Entscheid der Gemeindeversammlung erscheint hinreichend objektiv planerisch motiviert (E. 4.2). Die Beschwerdeführenden vermochten keine zwingenden Gründe für eine Änderung der zweckmässigen bestehenden Baubegrenzungslinie anzuführen (E. 4.3+4.4). Nichteintreten bezüglich einer Beschwerdeführerin, Abweisung der Beschwerde der übrigen Beschwerdeführerschaft

## Erwägungen

### E. 3

D, c/o B AG, alle vertreten durch RA E, Beschwerdeführende, gegen Gemeinde Volketswil, vertreten durch RA F, Beschwerdegegnerin, und G, vertreten durch H, Mitbeteiligter, betreffend Nutzungsplanung, hat sich ergeben: I. Am 22. Juni 2007 lehnte die Gemeindeversammlung Volketswil einen Antrag des Gemeinderates auf Revision der Baubegrenzungslinie nördlich der L-Strasse ab. Der Antrag sah vor, die für Hauptbauten in der Kernzone I verbindliche Baubegrenzungslinie auf den Grundstücken Kat.-Nrn. 01 und 02 in der Kernzone Hegnau um 1.5 m bis 9 m von der Strasse zurückzusetzen. II. Gegen diesen Beschluss erhoben die Mitglieder der Erbgemeinschaft I als Eigentümer sowie J und D als interessierte Käufer der beiden betroffenen Grundstücke gemeinsam Rekurs. Sie beantragten, der Beschluss sei aufzuheben und der vom Gemeinderat beantragte Verlauf der Baubegrenzungslinie sei zu bestätigen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten

der Gegenpartei. Im Rekursverfahren wurde G als Eigentümer des Nachbargrundstückes Kat.-Nr. 03 beigeladen. Die Baurekurskommission II wies den Rekurs am 20. Februar 2008 ab, auferlegte die Verfahrenskosten zu je einem Siebtel den Rekurrierenden und verpflichtete sie zu einer Umtriebsentschädigung an den Beigeladenen von Fr. 1'200.-. III. Gegen den Rekursentscheid erhoben die Wohngenossenschaft A als weitere Kaufinteressentin, C als künftige Rechtsnachfolgerin des am 14. November 2007 verstorbenen J und D Beschwerde beim Verwaltungsgericht und erneuerten den Rekursantrag. Die Baurekurskommission II beantragte am 17. April 2008 ohne weitere Bemerkungen die Abweisung der Beschwerde. Die Gemeinde Volketswil verzichtete am 29. April 2008 auf Vernehmlassung. Mit Beschwerdeantwort vom 5. Mai 2008 beantragte G die Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdeführenden. Auf entsprechende Aufforderung hin reichten die Wohngenossenschaft A und C dem Verwaltungsgericht Vollmachten nach. C legte zusätzlich eine Erbbescheinigung zu Gunsten von K sowie einen Kaufvertrag mit dieser über einen Miteigentumsanteil am Grundstück Kat.-Nr. 02 ins Recht. Die Kammer zieht in Erwägung:

1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist nach § 41 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959/8. Juni 1997 (VRG) in Verbindung mit § 329 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975/8. Juni 1997 (PBG) zur Behandlung der vorliegenden, einen kommunalen Nutzungsplan betreffenden Beschwerde zuständig (RB 1998 Nr. 26).
- 1.2 Die Beschwerdeführerin 1 hat sich nicht am Rekursverfahren beteiligt, obwohl ihr Kaufinteresse schon bei Rekurerhebung bekannt war. Durch den abweisenden Rekursentscheid ist sie demnach nicht berührt, so dass ihr jegliches Interesse an dessen Anfechtung fehlt (§ 21 Abs. 1 VRG). Auf ihre Beschwerde ist daher nicht einzutreten. Hingegen sind die Beschwerdeführerin 2 als Rechtsnachfolgerin des Rekurrenten 2 sowie der Beschwerdeführer 3 vom Rekursentscheid betroffen und zur Beschwerdeerhebung legitimiert.

2. Die Baurekurskommissionen überprüfen kommunale Nutzungspläne auf alle Mängel, insbesondere auch auf Zweckmässigkeit und Angemessenheit hin (§ 20 VRG). Dabei haben sie allerdings die kommunale Planungsautonomie zu beachten und dürfen nur dann korrigierend eingreifen, wenn sich die kommunale Lösung aufgrund überkommunaler Interessen als unzweckmässig erweist, den wegleitenden Zielen und Grundsätzen der Raumplanung widerspricht oder wenn die Unzweckmässigkeit oder Unangemessenheit der kommunalen Planfestlegung offensichtlich ist (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 20 N. 20; Walter Haller/Peter Karlen, Rechtsschutz im Raumplanungs- und Baurecht, Zürich 1998, N. 1073 f.). Demgegenüber ist das Verwaltungsgericht im Beschwerdeverfahren auf die Rechtskontrolle einschliesslich Ermessensmissbrauch und Ermessensüberschreitung beschränkt (§ 50 Abs. 1 und 2 VRG). Hat die Baurekurskommission im Rekursverfahren einen kommunalen Nutzungsplan bestätigt, so prüft das Verwaltungsgericht im Beschwerdeverfahren im Wesentlichen nur, ob der Plan der übergeordneten Planung und Gesetzgebung entspricht bzw. ob die Gemeinde ihr planerisches Ermessen missbraucht oder überschritten hat (vgl. § 50 VRG).

### **E. 3.1**

Die Beschwerdeführenden machen wie bereits im Rekursverfahren geltend, der Beschluss der Gemeindeversammlung sei nicht begründet und verletze daher ihren Anspruch auf Gewährung des rechtlichen Gehörs. Die Baurekurskommission hat den Einwand verworfen, da weder § 10 Abs. 2 VRG noch das PBG für einen nutzungsplanerischen Entscheid der Legislative eine Begründungspflicht vorsehe. Auch aus Art. 29 Abs. 2 der

Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) lasse sich für das Nutzungsplanungsverfahren als Rechtssetzungsverfahren kein Anspruch auf Begründung ableiten. Dagegen bringen die Beschwerdeführenden vor, die Nutzungsplanung weise Merkmale des Rechtssatzes wie auch der Einzelverfügung auf, dem Grundeigentümer sei daher unabhängig von der hierfür zuständigen Instanz das rechtliche Gehör zu gewähren, zumal es hier nur um eine Festlegung für zwei einzelne Grundstücke gehe. Dabei berufen sie sich insbesondere auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung, wonach auch ablehnende Einbürgerungsentscheide der Legislative begründet werden müssen (BGE 129 I 232 E. 3.2 bis 3.4), was vor allem bei einem Abweichen von der Empfehlung eines vorberatenden Gremiums problematisch sei (BGE 131 I 18 E. 3.1).

### **E. 3.2**

Ein allfälliger Anspruch auf Begründung der strittigen Baubegrenzungslinie gründet, wie die Baurekurskommission zutreffend festgestellt hat, hier nicht in Art. 10 Abs. 2 VRG, da diese Bestimmung nur im Verfahren vor den Verwaltungsbehörden, nicht aber im Verfahren der Gemeindeversammlungen gilt. Die einzig mögliche Anspruchsgrundlage liegt daher in Art. 29 Abs. 2 BV, der zusammen mit Art. 33 des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG) einen individuellen Gehörsanspruch der durch den Erlass oder die Änderung eines Nutzungsplans betroffenen Grundeigentümer begründet (BGE 119 Ia 141 E. 5c/bb S. 150; 107 Ia 273 E. 2b S. 275 f., 106 Ia 76 E. 2b S. 79 f., 104 Ia 65 E. 2b S. 67). Daraus lässt sich indessen im vorliegenden Fall schon deshalb nicht viel ableiten, weil der angefochtene Nutzungsplan hier gerade nicht geändert wurde und ein Begründungsbedarf in erster Linie bei einer Planänderung bestünde (vgl. E. 4 nachstehend). Darüber hinaus ist fraglich, ob die durch die Legislative erlassenen Nutzungspläne, welche anders als generell abstrakte Regelungen regelmässig auch Merkmale einer Allgemeinverfügung aufweisen, in gleichem Mass begründet werden müssen wie individuell-konkrete Verfügungen der Verwaltungsbehörden. Nach Lehre und Rechtsprechung ist dem individuellen Gehörsanspruch bei Nutzungsplänen mit einer öffentlichen Planaufgabe und den Mitwirkungsmöglichkeiten gemäss Art. 4 RPG und § 7 PBG nämlich in aller Regel Genüge getan (BGE 117 Ia 497 E. 2a, 114 Ia 233 E. 2c S. 238 f., 106 Ia 310 E. 1a S. 312 f.; BGr, 14. Oktober 1983, in ZBl 1985 S. 164, E. 4b; Heinz Aemisegger/Stefan Haag, Kommentar zum Raumplanungsgesetz, Zürich 1999, Art. 33 Rz. 10; Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Band I, Zürich 1999, Rz. 403 f.). Eine individuelle Begründung jeder einzelnen in einem Nutzungsplan enthaltenen Linienführung ist auch weder sinnvoll noch praktikabel. Selbst wenn ein Nutzungsplan einem behördlichen Antrag entsprechend festgesetzt wird, lässt sich eine Begründung für das einzelne Grundstück häufig weder den Abstimmungsunterlagen noch dem Bericht zu den nicht berücksichtigten Einwendungen entnehmen. Auch bei der Ablehnung eines behördlichen Änderungsantrags bieten die Voten der Opponenten oft keine nachvollziehbare Grundlage für eine Begründung des Entscheids. Da die Einzelheiten eines Nutzungsplanes jedoch in hohem Masse im Planungsermessen der Gemeinde liegen, die Entscheide mehr grundstück- als personenbezogen motiviert sind und damit einen eher fernen Bezug zum Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV aufweisen, können hier nicht die gleichen Anforderungen wie im Einbürgerungsverfahren gestellt werden. Im Rahmen der Nutzungspläne muss es daher genügen, wenn – soweit überhaupt nötig – die Motive des kommunalen Entscheids erst in einem allfälligen Anfechtungsverfahren vorgebracht werden. Dies gilt auch dann, wenn die strittige Planänderung wie hier nur gerade zwei Grundstücke betrifft, denn der Streitgegenstand ist im Anfechtungsverfahren

häufig auf wenige Grundstücke eingeschränkt. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass eine dürftige erstinstanzliche Begründung auch in verschiedenen Verwaltungsverfahren wie etwa dem Submissions- oder dem Baubewilligungsverfahren einer Ergänzung im Rekursverfahren zugänglich ist (vgl. etwa BEZ 2006 Nr. 55 E. 3.1, RB 2000 Nr. 59 = BEZ 2000 Nr. 25, RB 1991 Nr. 2).

#### **E. 4.1**

Der von der Gemeindeversammlung verworfene Antrag des Gemeinderates zielte auf die Revision einer bereits 1984 festgesetzten und bei der Planungsrevision 1998 erneut bestätigten Baubegrenzungslinie. Das Motiv für diese ursprüngliche Festlegung ergibt sich direkt aus deren gesetzlicher Grundlage. Nach § 50 Abs. 1 PBG umfassen Kernzonen schutzwürdige Ortsbilder, wie Stadt- und Dorfkerne oder einzelne Gebäudegruppen, die in ihrer Eigenart erhalten oder erweitert werden sollen. Zur Sicherung dieses Zweckes ermöglicht § 50 Abs. 2 PBG unter anderem, dass die Bau- und Zonenordnung das Bauen auf die Strassengrenze, die Verkehrsbaulinie oder bestehende Baufluchten vorschreibt. Die bestehende Baubegrenzungslinie in der Kernzone Hegnau bildet damit ein im Jahre 1998 noch gerechtfertigtes Ergebnis einer allseitigen Interessenabwägung, insbesondere des Interesses am Ortsbildschutz mittels dicht an den Strassenraum grenzender Fassadenfluchten einerseits und den Grundeigentümerinteressen nach einer in wohngygienischer Hinsicht optimalen Platzierung ihrer Gebäude andererseits. Gemäss dem Änderungsantrag sollte die Baubegrenzungslinie im Bereich des Gebäudes Assek.-Nr. 04 um 1.50 m und östlich angrenzend bis zu 9.50 m mit zwei Abstufungen zurückversetzt werden. Damit sollte zugunsten eines konkreten Bauprojektes die Beeinträchtigung des Trottoirs beim Haus Assek.-Nr. 04 aufgehoben, die Verkehrslärmbelastung für die künftigen Bewohner reduziert und ein kleiner Vorgarten auf der Hauptwohnseite der Zwischenbauten ermöglicht werden. Der Antrag des Mitbeteiligten auf Beibehaltung der Baubegrenzungslinie zugunsten eines grösseren Gebäudeabstandes zu seiner nördlich angrenzenden Liegenschaft hatte der Gemeinderat verworfen, da die Baubegrenzungslinie nicht den Zweck habe, den Abstand für dahinter liegende Gebäude gross zu halten, und die Anpassung wegen einer starken Entwicklung seit 1984 legitim sei. An der Gemeindeversammlung stellte ein Stimmbürger den Antrag, auf die Anpassung der Baubegrenzungslinie zu verzichten, da diese sehr nah an der Strasse sei, Hegnau eine breite Strasse habe, die Versetzung nicht sinnvoll sei und sich einem geplanten privaten Projekt anpasse. Der Antrag wurde durch einen Votanten unterstützt, der die Kantonsstrasse ebenfalls als sehr breit bezeichnete. Mit der Vergrösserung der Baulinie gebe die Gemeinde dem Druck des Kantons nach, er jedoch wolle den Druck beim Kanton erhöhen.

#### **E. 4.2**

Soweit die Beschwerdeführenden geltend machen, die Begründung des Beschlusses gemäss den Voten an der Gemeindeversammlung sei willkürlich, sind sie nicht zu hören. Im Beschwerdeverfahren ist einzig über die Rechtmässigkeit des Verlaufs der Baubegrenzungslinie zu entscheiden und nicht über die Rechtmässigkeit oder Willkür einzelner Voten. Soweit sich überhaupt aus den Voten an der Gemeindeversammlung auf die Motive einer Mehrheit der Abstimmenden schliessen lässt, erscheinen diese im Übrigen hinreichend objektiv planerisch motiviert. Sowohl das Argument, die Planung habe sich nicht einem privaten Projekt anzupassen, als auch die Hinweise auf den ohnehin schon breiten Strassenraum bilden jedenfalls durchaus eine taugliche Grundlage für einen Sachentscheid. Mit ihrem Entscheid brachten die Stimmbürger letztlich zum Ausdruck,

dass sie die vom Gemeinderat angeführten Umstände für ein Zurückversetzen der Baubegrenzungslinie auf den beiden streitbetroffenen Grundstücken für nicht stichhaltig erachteten.

#### **E. 4.3**

Die Beschwerdeführenden vermochten selber keine zwingenden Gründe für eine Änderung der bestehenden Baubegrenzungslinie anzuführen. Mit ihrem Hinweis darauf, dass eine Änderung sinnvoll wäre, zeigen sie nicht auf, dass die bisherige Linienführung den begleitenden Zielen und Grundsätzen der Raumplanung widerspräche oder offensichtlich unzweckmässig oder unangemessen wäre. Insbesondere vermögen sie auch nicht aufzuzeigen, dass seit 1998 eine Entwicklung stattgefunden hätte, welche im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung einen neuen Entscheid zu Lasten der Anliegen des Ortsbildschutzes und zu Gunsten der bauwilligen Grundeigentümer zwingend machen würde. Soweit sie vorbringen, die Änderung würde den Immissionen der L-Strasse Rechnung tragen, belegt dies keineswegs, dass die bisherige Lösung nicht ihrerseits eine angemessene bauliche Antwort auf die Verkehrsimmissionen zulässt.

#### **E. 4.4**

Die Baurekurskommission hat in ihrem Entscheid zutreffend dargelegt, dass die Planung sich an den Zielen und Grundsätzen des Raumplanungsgesetzes zu orientieren habe und private Interessen und Entwicklungsabsichten nur in den seltensten Fällen den Ausschlag für die konkrete Ausgestaltung der Zonenordnung geben könnten. Sie verwies weiter darauf, dass die meisten Kernzonengebäude an der L-Strasse bis nahe an die Strassengrenze reichen und die vom Regierungsrat 1998 genehmigte Gestaltungsbaulinie die bestehenden Fassadenfluchten übernimmt und sich an diesen auch auf den unüberbauten Parzellen orientiert. Dass, wie die Beschwerdeführenden vorbringen, im fraglichen Bereich der Baubegrenzungslinie gerade keine Fassadenfluchten bestehen, ändert nichts daran. Auch kann der Baurekurskommission nicht vorgeworfen werden, sie habe sich zu wenig mit dem massgebenden Sachverhalt auseinandergesetzt und insbesondere keinen Augenschein durchgeführt. Der bei den Akten liegende Plan der Baubegrenzungslinie zeigt jedes einzelne Kernzonengebäude und dessen Abstand zur L-Strasse, so dass von einem Augenschein vor Ort keine zusätzlichen Erkenntnisse zu erwarten gewesen wären. Aus der gegebenen Situation schloss die Baurekurskommission zu Recht, die Baubegrenzungslinie sei im bisherigen Verlauf zweckmässig und diene den Anliegen des Ortsbildschutzes, dem weite Strassenräume in Kernzonen fremd seien. Wenn mit einem Rückerversetzen der Linie auch die Verkehrsimmissionen für das geplante Wohnhaus gemindert würden, könne dies das Interesse am Ortsbildschutz nicht überwiegen, da allfälligen Überschreitungen der Immissionsgrenzwerte mit entsprechenden Massnahmen nach Art. 31 Abs. 1 und 2 der Lärmschutzverordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV) begegnet werden könne. Die Beschwerdeführenden setzen dem nichts Substanzielles entgegen, sondern betonen allein die Vorteile der von ihnen favorisierten Lösung mit einer stufenweise bis zum bestehenden Gebäude Assek.-Nr. 05 zurückversetzten Linie. Es mag sein, dass diese Linienführung ebenfalls zu einem ortsplanerisch vertretbaren Ergebnis geführt hätte. Es ist jedoch nicht Aufgabe der Baurekurskommissionen noch des Verwaltungsgerichtes, eine nach planerischen Gesichtspunkten objektiv vertretbare kommunale Lösung zu Gunsten einer anderen ebenfalls vertretbaren Lösung aufzuheben. Die Beschwerde ist daher abzuweisen.

#### **E. 5**

Bei diesem Ausgang des Beschwerdeverfahrens sind die Kosten den Beschwerdeführenden aufzuerlegen (§ 13 in Verbindung mit § 70 VRG). Eine Parteientschädigung steht ihnen damit von vornherein nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Jedoch haben sie den Mitbeteiligten angemessen zu entschädigen, dies jedenfalls soweit, als ihre Beschwerde zulässig war und daher auch eine Rechtsvertretung rechtfertigen konnte (Beschwerdeführende 2 und 3). Demgemäss entscheidet die Kammer:

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.